

# A.1 Geschäftsprozessmodell der Politischen Verwaltung als Grundlage der Anwendungsarchitekturentwicklung

*Konrad Walser, Reinhard Riedl<sup>1</sup>*

## 1 Einleitung

### 1.1 Motivation und Problemstellung

Ausgehend von umfassenderen Architekturüberlegungen im Bereich der Öffentlichen Verwaltung stellt sich die Frage, ob eine Differenzierung für den Politischen Teil der Verwaltung relevant ist und wie eine Architektur ausgehend vom Prozessmodell der Öffentlichen Verwaltung nach [12] aussehen soll. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sind Architekturen für die Politische Verwaltung auf Bundesebene dominanter als etwa auf Gemeinde- oder Kommunalebene; alleine dadurch, dass der Anteil der politischen Verwaltung auf Bundesebene meist am größten ist (möglicherweise mit Ressortunterschieden und allenfalls abhängig von der Subsidiarität, d.h. der Aufgabenteilung in föderalen Staatsstrukturen). Jedoch können die Mechanismen zwischen Verwaltung, Exekutive, Parlament (Legislative), Stakeholdern sowie Stimm- und Wahlbürgern auf allen drei Ebenen, Bund, (Glieder-)Staaten, Gemeinden/Kommunen als ähnlich betrachtet werden, jedoch nicht gleichermaßen institutionell ausgeprägt. Aus dieser Sicht liegt es nahe, über ein eigenständiges generisches Architekturmodell für den politischen Teil der Verwaltung nachzudenken, das die oben genannten Hauptbeteiligten der Politischen Verwaltung mit einschließt. Die Thematisierung architektonischer Konzepte in Zusammenhang mit dem Policy-Cycle-Konzept ist so gesehen neu. In der Praxis sind bis anhin wenig überzeugende (Gesamt-)Lösungen für die zu thematisierenden Problembereiche sichtbar oder realisiert. Es existiert neben dem Policy-Cycle-Konzept ([2], [3], [4]), hinsichtlich seiner Praxisanwendbarkeit umstritten, kein empirisch verifiziertes Konzept des Politik-

---

<sup>1</sup> Berner Fachhochschule, PEG – Kompetenzzentrum Public Management und E-Government (konrad.walser@bfh.ch; reinhard.riedl@bfh.ch).

---

werdungszyklus, das als Grundlage für die Architekturdiskussion und -konkretisierung beigezogen werden könnte. Für eine Analyse möglicher Beteiligter am Prozess mag die Stakeholderanalyse ein mögliches Instrument sein. Aktuell werden im E-Government einzelne Teilaspekte des Policy Cycles mit bestimmten Schlagworten versehen diskutiert: E-Justice, E-Participation oder etwa E-Democracy, etc.<sup>2</sup> All diese Konzepte sind im Architekturdiskurs einerseits von der Leistungsverwaltung einfach abgrenzbar und in einen verbindlichen Rahmen stellbar.<sup>3</sup> Im Zentrum der Anforderungsanalyse für eine Architektur der Politischen Verwaltung stehen u.a. somit das Verständnis für den Politischen Prozess (und seiner Teilprozesse), die Stakeholder, die beteiligten Institutionen sowie die Abhängigkeiten zwischen den Systemelementen. Wesentliche zu beachtende Einflussparameter hinsichtlich der Bildung von Architekturen für die Politische Verwaltung lauten wie folgt: (1) Der Politische Prozess hat an sich keinen klar definierten Eigner. Viel eher fallen die Eignerschaften für die verschiedenen Phasen des Policy Cycles unterschiedlichen, (ev.) konkurrierenden, wechselnden Parteien zu. So gesehen ist das Finden eines einzigen „Architektureigners“ für den gesamten Prozess schwierig. Es ist so gesehen ebenfalls schwierig, von einer einheitlichen Architektur zu sprechen. Es sind ausgehend von einer Prozessanalyse Architekturmodule zu bilden, die flexibel koppelbar sind oder es sind unterschiedliche Eignerperspektiven zu spezifizieren. (2) Beim Politikwerdungsprozess handelt es sich um einen höchst komplexen und schwierig differenzierbaren Aushandlungsprozess zwischen verschiedensten Beteiligten im Staatswesen

---

<sup>2</sup> E-Justice umfasst Konzepte zur elektr. Unterstützung der Rechtssetzung und ist nach innen gerichtet. E-Participation umfasst Konzepte zur elektronischen Unterstützung der Beteiligung von Bürgern und Unternehmen an der Politikfindung. Sie ist nach außen gerichtet. E-Democracy umfasst Konzepte zur elektronischen Unterstützung von Wahlen, Abstimmungen (und kann als Teil der E-Participation gesehen werden) und ist auch außen gerichtet (Vgl. zu E-Participation und E-Democracy [6]). Es existieren in der E-Participation und der E-Democracy auch intern abgewickelte Teilprozesse, etwa zur Vorbereitung einer Wahl oder einer Abstimmung, etc.

<sup>3</sup> Zwischen den Bereichen Leistungsverwaltung und Politische Verwaltung existieren Datenschnittstellen. So sind etwa für (elektronische) Wahlen und Abstimmungen Bürgerdaten erforderlich, die von der Leistungsverwaltung gepflegt/-gehalten werden. Entsprechend sind die Architekturen beider Verwaltungsbereiche explizit verbunden.

---

(Schwerpunktbildungen in lose oder eng gekoppelten Netzwerken [11]; die je nach Politikbereich ganz unterschiedlich konfiguriert sein können). Die Beteiligten können in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen, z.B. was das Agenda Setting oder die Schwerpunktbildung in der Kommunikation bezüglich der Political Issues betrifft. (3) Der Politische Prozess ist geprägt durch eine Art „Free Floating“ oder „Power Play“ unterschiedlicher Interessen(gruppen) und unterschiedlicher Aggregations- oder Konkretisierungsstufen (von Interaktionsprozessen) in unterschiedlichen Zyklusphasen. Entsprechend zerfällt die Verantwortung für den gesamten Prozess oder von Teilen davon in verschiedene Bereiche. Genauso gilt dies für mögliche Anwendungsverantwortungen, ausgenommen Kernverwaltungsanwendungen zur Unterstützung des politischen Prozesses. (4) Der Politische Prozess muss Dominanzen unterschiedlicher und verschiedener Stakeholder in den unterschiedlichen Bereichen zulassen. Die Informationssysteme und deren Kopplungen müssen entsprechenden Aspekten gerecht werden. (5) Es ist nur bedingt denkbar, dass ein Staat umfassende Infrastrukturen für verschiedenste Stakeholder des Politischen Prozesses zur Verfügung stellt. Viel eher sind verschiedene eben modular aufgebaute Infrastrukturen denkbar, die über intelligente Interoperabilitätskonzepte kompatibel und koppelbar gemacht werden (Interoperabilität in Stakeholdernetzwerken; Ermöglichung loser Kopplung kollaborativer Netzwerke). Somit ist eine „Blaupause“ für die Kollaboration zwischen „Netzwerke unterstützende Informationssysteme“ und deren Kopplung zu entwerfen. Das architektonische Konzept sollte so gesehen analog zum organisatorischen Setting offen sein und auch ad-hoc-Interoperabilitäten ermöglichen. Bei der „Konstruktion“ entsprechender Architekturen scheint es zur Komplexitätsreduktion zweckmäßig zu sein, vom Gedanken der Modularisierung auszugehen. Über Module können dabei unterschiedliche Informationsbedürfnisse der Beteiligten intelligent geclustert werden, etwa als Funktionalitätscluster. So kann eine Architektur der Politischen Verwaltung mit den vier Sichten des TOGAF-Frameworks der Open Group betrachtet werden: Geschäfts-, Anwendungs-, System- und Informationsarchitektur ([1], [10]). Im Vordergrund steht zur Bewältigung entsprechender Komplexitätsprobleme im Bereich der vier Architektur-sichten nach TOGAF<sup>4</sup> die Frage nach der Modularisierung der vielfältigen

---

<sup>4</sup> Die Architekturbetrachtung basiert deshalb auf TOGAF, weil dieses Architekturmodell nur von den vier im Text erwähnten Sichten auf die Architektur ausgeht.

---

Prozess-, Informations-, Anwendungs- und Systembereiche, aber auch die Frage nach einer primären Domänenmodularisierung. Dies erfolgt entsprechend den unterschiedlichen Geschäfts-, Prozess- oder Anwendungsbereichen.

## 1.2 Zielsetzung

Die Zielsetzungen des vorliegenden Beitrags lauten ausgehend von den obigen Erläuterungen wie folgt: (1) Konkretisierung des Policy Cycle Konzepts und Abgrenzung von dessen (modularen) Domänen und Prozesscharakteristika. (2) Abgrenzung unterschiedlicher Stakeholdergruppen, die in den Policy Cycle involviert sein können sowie Ableitung generischer inner- und außerinstitutioneller Geschäftsprozessbereiche, welche für die Bildung von Architekturmodulen oder -Domänen von Relevanz sind. (3) Systematische Ableitung und Konkretisierung modularer E-Government-Geschäfts- und Anwendungs-Architekturen für die Politische Verwaltung. (4) Erruierung möglicher Strukturierungsprinzipien der Module oder Domänen auf der Geschäfts- und der Anwendungsarchitekturebene. (5) Vorschläge für weitergehende Forschung auf Basis eines hier vorgeschlagenen Geschäfts-(und Anwendungs-)architekturprototyps, der empirisch validiert und/oder theoretisch weiter entwickelt werden kann.<sup>5</sup>

## 1.3 Methodisches Vorgehen

Folgende methodische Vorgehensaspekte sind für den Beitrag relevant: (1) Systematische Ableitung von Geschäfts- und Anwendungsarchitekturen aus eigenen theoretischen Überlegungen und Entwicklungen sowie basierend auf Konzepten aus der Literatur. (2) Herleitung eines modularen Architekturprototyps der Politischen Verwaltung auf Basis des Policy-Cycle-Konzepts. (3) Ableitung generischer Geschäfts-/Anwendungsmodule/-domänen für versch. Prozessbereiche der Politischen Verwaltung.

---

Dies fördert Übersichtlichkeit und Verständlichkeit in einem ersten Zugang und für die textliche Vermittlung.

<sup>5</sup> Zu fragen ist in welcher Form der Einsatz von Architekturen für die politische Verwaltung für die Kontexte Bund, Kantone/Bundesstaaten, Gemeinden/Kommunen unterschiedlich und in welcher Form gleichartig ausgeprägt ist. Inwiefern können hierfür unterschiedliche Erörterungen erforderlich sein? Welche Ausprägungen zum Strukturmodell der politischen Verwaltung(sach.) und deren Konkretisierung sind zu pflegen?

---

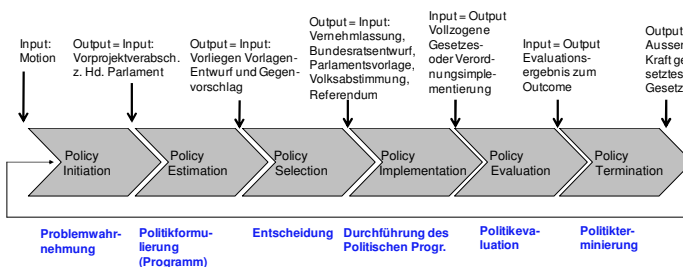
## 2 Stakeholdermodelle im E-Government

Als Grundlage für das bessere Verständnis des weiteren Vorgehens ist das Stakeholderkonzept kurz zu erläutern. Zunächst ist der Begriff Stakeholderanalyse zu klären: “Stakeholder analysis is a process of systematically gathering and analyzing qualitative information to determine whose interests should be taken into account when developing and/or implementing a policy or program. Actors (persons or organizations) who have a vested interest in the policy that is being promoted are considered stakeholders in the process. These stakeholders or “interested parties” can usually be grouped into the following categories: international, public, national political, commercial/private, nongovernmental organization (NGO)/civil society, labor, and users/ consumers” [7]. Stakeholder sind Beteiligte eines Meinungsbildungs- und damit letztlich eines politischen Prozesses. Aus einer Außensicht können auch Institutionen und Beteiligte des Staates am Politischen Prozess als mögliche Stakeholder bezeichnet werden [5]. Zu den Stakeholdern gehören Minister als Exekutivbeamte, die den Bereich der verwaltungsinternen Stakeholder anführen. Ferner stellt die Verwaltung als Exekutive eine klassische staatliche Institution dar. Verwaltungs-Chefbeamte und Verwaltungsbeamte (der politischen und der Leistungs-Verwaltung) sowie verwaltungsinterne Experten gehören zu den Stakeholdern; aber auch verwaltungsexterne und -interne Experten. Zu den Stakeholdern gehören weiter die Presse, Parteien, Verbände und Vereine, die unterschiedlich direkt gekoppelte Rollen im Politischen Verwaltungsbereich übernehmen können, genauso wie Interessenvertreter und/oder Lobbyisten, Parlamentskammern und -dienste als klassische staatliche Institutionen. Ferner können als Stakeholder bezeichnet werden Kanzleien oder Kanzlerämter als Informations-Broker/-Hubs (verteilend und sammelnd) zwischen Parlament, Ministerien sowie als Annahmestellen für Volksbegehren sowie als Veranstalter von Abstimmungen und Wahlen. Weiter sind Bürger, Unternehmen, Unternehmer oder generell Verwaltungskunden zu nennen, sowie Parlamentarier als Vertreter des Volkes. Ausgehend von den hier konkretisierten Stakeholdern im Bereich des Policy Cycles können verschiedene Aktivitäten konkretisiert werden, welche für die Entwicklung entsprechender Prozess- und Anwendungsdomänen von Relevanz sind: Stakeholder und Verwaltung und andere Staatsgewalten *kommunizieren* und *kollaborieren*. Die Verwaltung (und ihre Experten) arbeitet intern (etwa über *Wissensaggregationen*) und mit

interner *Kollaboration* z.B. Gesetzesentwürfe im Rahmen politischer Programme aus (*Dokumentenmanagement*). Die Verwaltung informiert (z.B. über Stand der Arbeit) und *vernehmlasst* den Entwurf. Die Verwaltung *gibt* z.B. Gesetzesentwurf *an Parlament weiter zur Entscheidung*. StimmbürgerInnen stimmen über den Gesetzesentwurf allenfalls ab. Die Verwaltung *definiert die Umsetzung* aufgrund von Entscheiden. Das Programm und dessen Wirkung werden über *Evaluationen verifiziert*. Aus den beteiligten Stakeholdern und deren Zusammenspiel lassen sich Prozesse ableiten, die handlungsleitend für die Erstellung einer E-Governmentarchitektur der Politischen Verwaltung sind. Stakeholder- und Expertengruppen unterscheiden sich, je nach Politikprogramm, das innerhalb eines Ressorts zur Debatte steht, massiv. Es ergeben sich so unterschiedliche Kommunikations-, Kollaborations- und andere Prozessmuster bei verschiedenen Beteiligten. Dies hat einen Einfluss auf (untersch.) Policy-Cycle-Phasen und deren Architektur. Das Ziel des Beitrags lautet bewusst dahingehend, dass ein generischer und nicht ein politikfeldspezifischer Ansatz zur Analyse und Architekturdefinition zu wählen ist.

### 3 Ableitung eines E-Government-Geschäftsprozessmodells

In Abbildung 1 wird im Rahmen des von [12] vorgeschlagenen Prozessmodells für die Öffentliche Verwaltung auf der Ebene der politischen Prozesse das vorherrschende Policy-Cycle-Modell als Grundlage für die Strukturierung der Architektur und der Geschäftsprozesse vorgeschlagen.



**Abbildung 1: Politische Prozesse auf Basis des Policy Cycles.**

Da derzeit keine anderen Referenzmodelle für diesen Bereich vorliegen, scheint es zweckmäßig, dieses Modell für die Prozessdarstellung zur Bildung von Politik beizuziehen. Anhand davon können zunächst oberfläch-

lich Geschäftsprozessabdeckungen mit Anwendungen analysiert werden und ausgehend davon ein Vorschlag zur Implementierung einer Geschäfts- und Anwendungsarchitektur gemacht werden. Die vorgeschlagene Architektur sollte so generisch wie möglich sein, um sicherzustellen, dass auf einer übergeordneten Ebene unterschiedliche Verwaltungseinheiten und -mitarbeiter sich darin wieder finden. Zu betonen ist, dass der Anteil politischer Prozesse auf den unterschiedlichen Staatsebenen (in der Schweiz Bund, Kantone, Gemeinden) verschieden ist. Vom Bund über Kantone zu den Gemeinden nimmt der Anteil der politischen Verwaltung am gesamten Verwaltungsvolumen ab; im Gegenzug dazu nimmt der Anteil der Leistungsverwaltung (und auch der Supportprozessbereiche) in der gleichen Richtung zu. Dies hat Implikationen für die Definition und Konkretisierung sowie Generalisierbarkeit der hier gemachten Aussagen.

### **3.1 Policy-Cycle-Modell als Grundlage eines Geschäftsprozessmodells**

Im Folgenden wird auf den Policy Cycle als Grundelement für die weiteren Ausführungen und als Grundlage für die Bildung einer IT-Architektur vertiefter eingegangen. Die folgenden Aspekte sind dabei zentral. Der Policy Cycle setzt sich aus den Prozessphasen Policy Initiation oder Problemwahrnehmung, Policy Estimation oder Politik- oder Politikprogrammformulierung, Policy Selection oder Entscheidung, Policy Implementation oder Durchführung oder Einführung des Politischen Programmes, Policy Evaluation oder Politikevaluation sowie last but not least Policy Termination oder Politikterminierung zusammen. Jede der Phasen des politischen Verwaltungsprozesses hat unterschiedliche Inputs- und Outputs und unterschiedliche Teilaktivitäten und Teilnehmer. Für jede der Phasen sind möglicherweise unterschiedliche Ziele definiert. Es stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltung, der Staat wirklich der Prozess-Eigner oder -Owner in entsprechenden Policy-Cycle-Netzwerken ist. Die unterschiedlichen Inputs, Outputs und Aktivitäten erfordern eine je separate Betrachtung der einzelnen Prozessphasen, deren Beteiligten und allenfalls Dokumenten, welche als Outputs durch die Phasen generiert werden. Ausgehend von der Prozessanalyse ist zu entscheiden, welche Informationssystemunterstützungen im Sinne eines umfassenden Architekturmanagements die gesamte Breite der politischen Prozesse unterstützen kann. In der folgenden Abbildung 3 erfolgt eine Differenzierung der Prozesse des Policy Cycles ausgehend von der grafischen Repräsentation in Abbildung

2 nach den folgenden Beschreibungsmerkmalen: Input, Throughput, Output, sowie ein Beispiel aus der Schweiz zu jeder der entsprechenden Phasen. Anhand Abbildung 2 und Abbildung 3 werden zunächst einige Prozessüberlegungen konkretisiert. So kann wie erwähnt das Zusammenspiel verschiedener Beteiligter im Policy-Cycle-Prozess als komplexer in seinem Verlauf durch unterschiedliche kollaborative und kommunizierende Netzwerke und Interessen bestimmter Prozess verstanden werden, der nicht notwendigerweise in den Händen der Verwaltung liegt. Beteiligt daran sind die weiter oben erwähnten Stakeholder inkl. der Leistungsverwaltung (als Umsetzerin/Datenlieferantin), etc.

Prozessbereich Policy Cycle	Input	Throughput	Output	Beispiel Schweizerische Gesetzgebung
Initiation	Eingabe Motion	Einplanung und Bearbeitung Motion im Parlament	Verabschiedung zuzuhenden Vorprojekt des Departements	Motion Parlament, Volks- oder Ständes-Initiative
Estimation	Initiierung Vorprojekt des Departements	Verfassung Vorprojekt Dep. resp. Expertenentwurf	Vorliegen Vorlage oder Entwurf sowie Gegenvorschlag	Vorprojekt des Departements, Expertenentwurf, Gegenvorschlag
Selection	Vorlage oder Entwurf sowie Gegenvorschlag	Entwicklung und Vernehmlassung u.a. von Bundesratsentwurf, Erstellung Parlamentsvorlage, etc. Vorlagendefinition für Abstimmung	Erstellte Vernehmlassung, erstellter Bundesratsentwurf, erstellte Parlamentsvorlage, initiierte Volksabstimmung, Referendum	Vernehmlassung, Bundesratsentwurf, Parlamentsvorlage, Volksabstimmung, Referendum
Implementation	Verabschiedetes Gesetz oder verabschiedete Verordnung	Inkraftsetzungsprozesse, Vollzugsprozesse	Vollzogene Gesetzes- oder Verordnungs-Implementierung	Inkraftsetzung, Vollzug
Evaluation	Auftrag zur Evaluation und Forschungsfragen sowie -design zur Evaluation	Evaluationsprozesse	Evaluationsergebnis zum Outcome	Überprüfung der Wirkung des Gesetzes durch interne oder externe Stellen
Termination	Entscheid zur Terminierung des Politikprogrammes	Terminierungsprozesse	Terminierte Politikprogramm mit möglichen Anstößen zum erneuten Start des Politikprogrammes	Eliminierung eines Gesetzes

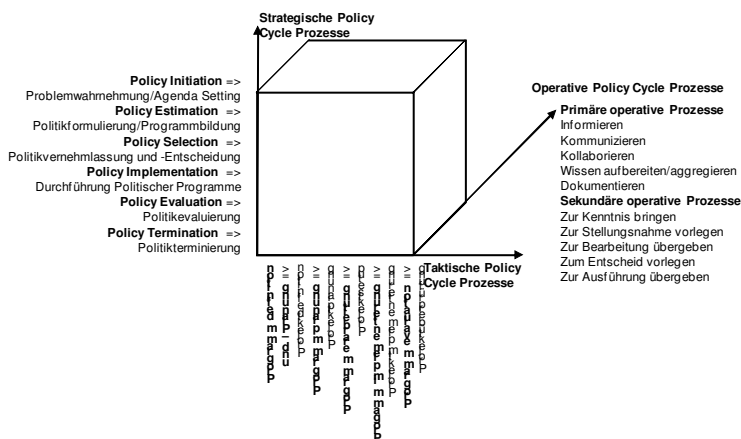
**Abbildung 2: Differenzierung der Prozesse des Policy Cycles.**

### 3.2 Prozessdifferenzierungen auf Basis unterschiedlicher Managementebenen der Politischen Verwaltung

Ausgehend vom effektiven politischen Handeln der Verwaltung können unterschiedliche Managementebenen differenziert werden, denen unterschiedliche Prozessbereiche zugeordnet werden. Es können unterschieden werden: Strategische Managementebene der Politischen Verwaltung, tak-



tische Managementebene der Verwaltung, welche definierte Programme bezüglich Realisierung in Form von Projekten konkretisiert und deren Umsetzung koordiniert, operatives politisches Verwaltungsmanagement, in dem es einerseits um Kommunikations-, Kollaborations- und Informationsprozesse und entsprechende Informationsaufbereitungen etwa für die Expertisenerstellung geht sowie die Dokumentationsprozesse für das alltägliche Handling von Dokumenten, welche für die Planung, Konzeption und Umsetzung politischer Programme erforderlich sind (Vgl. Abbildung 4).



**Abbildung 3: Unterschiedliche managementorientierte Prozessdomänen der Politischen Verwaltung.**

Das Dokumentenmanagement nimmt in der politischen Verwaltung eine dominante Rolle ein, z.B. bezüglich Entwürfen, Stellungnahmen, Gesetzesvorlagen, deren Entstehung etwa durch Kollaborationssysteme unterstützt wird. Zentral dabei ist, dass zwei Arten von operativen Prozessbeschreibungen existieren: Die erwähnten Kernprozesse der Politischen Verwaltung sowie die spezifischen Dokumentenmanagementprozesse teilweise zur Unterstützung der Kernprozesse auf operativer Ebene. Es stellt sich die Frage nach der einfachen Prozessdokumentation auf den unterschiedlichen Managementebenen: Auf der strategisch-taktischen Ebene ist dies eher problematisch, da entsprechende Prozesse meist informell ablaufen.

## 4 Geschäftsprozess- und Anwendungsdomänenmodell

Im Folgenden wird auf Basis der oben gemachten konzeptionellen Prozessüberlegungen versucht, verschiedene Anforderungen an Geschäfts- und Anwendungsarchitekturen für die Politische Verwaltung zu konkretisieren. Entsprechende Analysen der Politischen Netzwerke, welche die Definition von Policies anstoßen und daran beteiligt sind, sind im Detail erforderlich. Dies fällt hier aus Platzgründen weg.<sup>6</sup> Viel eher wird versucht, ein generisches Anforderungsprofil zu erstellen.

Phasenbezeichnung	Hauptaktivitäten	Mögliche IT-Unterstützung
<b>Policy Initiation</b>	Kommunik.- und Kollaborations-Schwerpunkt zwischen Stakeholdern und Verwaltung; Integrierte Geschäftsverwaltung und Dokumentenhaltung, etwa zur Abwicklung von Anfragen an Parlament, etc.	Durch Komm.- und Kollaborationssysteme, elektronische Geschäftsverwaltungs- und Dokumentenmanagementsysteme (GEVER), Verwaltungsanwendungen sowie ev. CIRM- und ressortspezifische Applikationen.
<b>Policy Estimation</b>	Expertenarbeit und umfassende Kommunikation der Expertenarbeit, Programmwurf, Gesetzes- und Verordnungstexte, etc. Möglicherweise Vorbereitung zu Kampagnen rund um das Management von Volksinitiativen und Referenden.	Durch GEVER-, CIRM-Systeme mit Kampagnen-Planungsfunktionalität, Office-Umgebung, Expertensysteme und Datenbankzugriffe, etc.
<b>Policy Selection</b>	Umfassende Kommunikation während der Vernehmlassung und Rücknahme der Vernehmlassungsergebnisse in die parlamentarische Arbeit, Kampagnen rund um Referendums- und Initiativenmanagement, Abstimmungen zu Initiativen und Referenden; Vorbereitungen der Implementierungen, etc.	Durch Kommunikations- und Kollaborationsplattformen; GEVER-Systeme, Verwaltungs-Anwendungen, CIRM- und Kampagnenplanungssysteme; allenfalls Einsatz von Simulation- oder „Modellbau“-Werkzeugen, je nach Politikressort
<b>Policy Implementation</b>	Implementierung der Politik in der Leistungsverwaltung und damit nötigenfalls Anpassung der IT-Unterstützung in der Leistungsverwaltung gemäß Novellierungen nach Maßgabe der Prozessanpassungen in der Leistungsverwaltung. Wo möglich muss der IT-Einsatz hier so sichergestellt werden, dass die strukturierte Auswertung, sofern von Ressort erlaubt, gleich zu machen ist.	Durch Verwaltungsfachapplikationen, Data Warehouses, Performance-Management der Hochleistungsverwaltung
<b>Policy Evaluation</b>	Informationsbereitstellungen aus unterschiedlichsten IT-Systemen der Leistungsverwaltung, aber auch der Systeme im Bereich Justiz, die in einer anderen Dimension ebenfalls eine Art der Leistungsverwaltung in der Jurisdiktion darstellen. Kommunikation der Resultate zur Anpassung der Politik, des Politikprogrammes falls erforderlich, etc.	Durch Business Intelligence, auf Basis von Data Warehouses, Anbindung Verwaltungsfachapplikationen Performance-Management der Hochleistungsverwaltung.

<sup>6</sup> Vgl. [www.apes-tool.ch](http://www.apes-tool.ch) als ein Ansatz der Analyse polit. Netzwerke und der Bereitstellung von Daten für strategisches Policy-Planning. Das Werkzeug wird wie folgt beschrieben: „APES is a software tool that visualizes process data of all kinds and thereby transforms qualitative case study data into quantifiable data that can be used for a systematic comparative assessment of processes“ [9] (Analysedimensionen: **A**kteure, **P**rozesse und **E**vents (daher APES genannt).

Phasenbezeichnung	Hauptaktivitäten	Mögliche IT-Unterstützung
Zwischen Policy Implementation und Policy Evaluation gilt das Folgende:	Es erfolgt dazwischen eine Übergabe (Transition) des politischen Programms in die Umsetzung. Damit wird das politische Programm in der Leistungsverwaltung umgesetzt: Implementierung von Gesetzen, Verordnungen, Anpassung oder Neudefinition der Verwaltungsleistung ausgehend vom Programm. Wenn möglich sollte bei der Umsetzung auf die Unterstützung durch IT derart geachtet werden, dass durch entsprechende IT-Implementierungen einfach Daten zur Evaluation des Programms generiert werden können; dies ist aber nur in einigen Fällen möglich und ressortabhängig.	

#### **Abbildung 4: Differenzierung von Policy-Cycle-Prozessen und möglicher IT-Unterstützung.**

Anhand der oben gemachten Überlegungen zu Geschäftsprozessmodell und -domänen können im Weiteren phasenweise Prozessbereiche und dafür einsetzbare Anwendungsunterstützungen konkretisiert werden (Vgl. Abbildung 5). Weiter können anhand der Prozessanforderungen Anwendungen zu deren Unterstützung zugeordnet werden. Dabei ist wesentlich der Nutzen integrierter Informationssysteme und das generische Management politischer Verwaltungsprozesse. Das Zusammenspiel von Stakeholdergruppen und Institutionen des Staatswesens, welche in verschiedenen Phasen in je unterschiedlichen Vernetzungskonfigurationen von den Prozessen tangiert sind, erfordert Funktionalitäten wie folgt, zur Kommunikation (über untersch. Kommunikationsmedien, an versch. Kontaktpunkten), zur Kollaboration (für gemeinsame verwaltungsinterne und -übergreifende Kollaboration von Experten, Parlamentariern, etc.), zur Dokumentation, zur Kontaktverwaltung, zum Kampagnenmanagement sowie Stakeholdermanagementlogik aus dem Bereich Citizen Relationship Management (CiRM [8]), etwa für Vernehmlassungen oder für Abstimmungen/Wahlen sowie zur Wissensaufbereitung für Experten (die in versch. Ressorts Vorlagen erstellen und Wirkungszusammenhänge zu verstehen versuchen/erforschen). Aus diesen Funktionalitätsanforderungen lassen sich zugleich die wichtigsten Geschäfts- und Anwendungsarchitekturdomänen ableiten, welche für eine Architektur der Politischen Verwaltung im Vordergrund stehen. Die entsprechenden Funktionalitäten müssen offen (gegenüber außen) oder geschlossen (nur innerhalb der Verwaltung/der Stakeholder, etc.) genutzt werden können. Die politische Verwaltung arbeitet zwar relativ autonom vom Rest der Verwaltung, hat aber trotzdem ihre Schnittstellen zu anderen Verwaltungsprozessbereichen, die bei der Architekturbildung zu berücksichtigen sind. Zu erwähnen sind: Einwohnerdatenweitergabe für die Anschrift von Stimmbürgern, Weiter-

---

gabe von Daten der Leistungsverwaltung zur Evaluation politischer Programme. Dies ermöglicht die erwähnte Ableitung von Architekturmodulen/-domänen. Ausgehend von den hiermit skizzierten Anforderungen an eine Architektur für die Politische Verwaltung können in etwa folgende Prozess- und Anwendungsdomänen skizziert werden: Kommunikationsdomäne mit entsprechenden Plattformen (Telefon, Email, Web, Face-to-Face), Kollaborationsdomäne mit entsprechenden Plattformen (z.B. für die allenfalls projektorientierte Zusammenarbeit in komplexen und vielgestaltigen Experten- oder Stakeholdergruppen zur Unterstützung der Bildung von politischen Programmen) sowie eine schmale CiRM-Domäne<sup>7</sup> oder -Logik<sup>8</sup> für die intelligente Verwaltung der Informations-, Kommunikations- und Kollaborationspartner der Politischen Verwaltung (z.B. zum Kampagneneinsatz für Wahlen/Abstimmungen), Dokumenten- oder Geschäftsverwaltungsdomäne<sup>9</sup> unterstützt durch entsprechende Informationssysteme (zur Dokumentation der Entstehung, Implementierung und Evaluation des Politischen Programms), Leistungsverwaltungs-/Fachanwendungsdomänen der verschiedenen Verwaltungsressorts zur Unterstützung der Expertenarbeit, diverse Informationssysteme zur Bildung und Konkretisierung sowie Umsetzung von Politischen Programmen in der Politischen Verwaltung. Ferner können als Support-Domänen solche für die IT-Sicherheit, das Access- und Identity-Management oder die Business-Intelligence/Data Warehousing unterschieden werden.<sup>10</sup> Domänen können entsprechend Anwendungen wie oben charakterisiert zugeordnet werden. In der Politischen Verwaltung stehen ausgehend vom

---

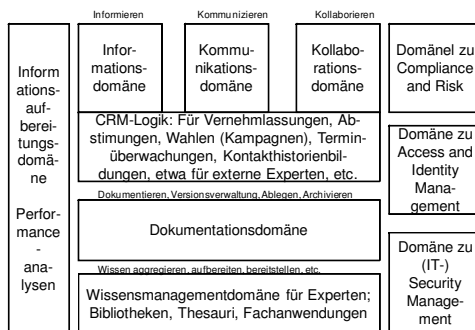
<sup>7</sup> CiRM-Funktionalität und -Logik umfassend. CiRM steht für Citizen Relationship Management.

<sup>8</sup> Die CiRM-Logik kann als Informations-, Kommunikations- und Kollaborationsintelligenz bezeichnet werden, die dazu dient, z.B. Interaktionsprozesse zwischen beteiligten Stakeholdern über unterschiedliche Kommunikationskanäle intelligent mit Adressverwaltung, Kontakthistorie, Alert- und Terminfunktionalität, Beziehungsdatenzusammenzügen über unterschiedliche Kontaktmedien zu unterstützen. Sie kommt mehrheitlich in der Leistungsverwaltung zum Einsatz, ist mit Teilbereichen aber auch in der Politischen Verwaltung einsetzbar (etwa bezüglich des erwähnten Kampagnenmanagements).

<sup>9</sup> Im deutschsprachigen Raum typischerweise als DMS- (Dokumentenmanagementsystem), GEVER- (Elektronische Geschäftsverwaltung), ELAK- (Elektronischer Akt) oder DOMEA-Systeme bezeichnet.

<sup>10</sup> Supportdomänen werden in Abbildung 5 nicht aufgeführt.

offenen politischen System Kommunikationsarten zur Diskussion, welche eher an „Public Relations“ in der Privatwirtschaft erinnern als an die laufende Kundenkommunikation der Leistungsverwaltung. Entsprechend hat die integrierte Kommunikation im elektronischen Sinne hier eine andere Bedeutung als in der Leistungsverwaltung. Allerdings ist im Rahmen der zunehmend elektronisch unterstützbaren Deliberation im politischen Verwaltungsbereich von möglichen integrierten elektronischen Kommunikationsszenarien auszugehen. Beteiligte darin sind die erwähnten Stakeholder des Politischen Prozesses. Im Policy-Cycle-Programmbereich tritt mehr die Kommunikation etwa innerhalb der Verwaltung in den Vordergrund, aber auch zwischen den verschiedenen Beteiligten und Stakeholdern des politischen Prozesses, mittels welcher ein Politisches Programm determiniert und definiert wird.



**Abbildung 5: Prozess- und Anwendungsdomänenarchitektur zur Unterstützung des Policy Cycles.<sup>11</sup>**

Hierfür können durchaus integrierte Kommunikations- und Kollaborationsstrukturen zum Einsatz gelangen, um die Kommunikation zwischen den verschiedenen Beteiligten zu vereinfachen. Die Abbildung 6 zeigt die verschiedenen (prozessorientiert dargestellten) Domänen, die allenfalls pro Policy-Cycle-Phase (oder nach anderen Gliederungskriterien, etwa nach Stakeholdern) gebündelt werden können. Diese Bündelung mag dem konsistenten Handling von Sicherheits- und Compliance-Aspekten besondere Rechnung tragen. Unter Umständen können über mehrere institutio-

<sup>11</sup> Es fehlt in Abbildung 5 ein Modul für Wahlen und Abstimmungen. Dies kann auch als spezielle Kollaborationssituation betrachtet werden.

nelle Einheiten hinweg durchgängige Layer etwa für das Dokumentenmanagement gebildet werden. Die Teilung von Kommunikations-, Kollaborations- und Fachanwendungen zeigt, dass Kollaborations- und Kommunikationssysteme unterschiedliche Sicherheitsanforderungen oder Eigner haben können, was, wie geschildert, mehr oder weniger offene und damit mehr oder weniger integrierte Informationssysteme zur Folge hat. Diese Differenzierung spiegelt und adaptiert auch die unterschiedlichen Konfigurationsanforderungen in den unterschiedlichen Phasen des Policy Cycles, sowie die Tatsache, dass in den Anfangsphasen oder -prozessen des Policy Cycles der Lead im Prozess wie eingangs erwähnt nicht notwendigerweise bei der Verwaltung/Exekutive sondern bei den Stakeholdern liegt, womit sich auch unterschiedliche Anforderungen an Bereitstellung und Management von Plattformen für den Austausch oder die Kommunikation ergeben. Zudem ist beim Handling von Personendaten im Entscheidungsprozess, beispielsweise für Volksabstimmungen, Wahlen, besondere Sicherheit geboten, dass zwischen Stimm- und Wahlverhalten und Einwohnerregisterdaten kein Konnex möglich ist.

## **5 Zusammenfassung und Ausblick**

Eine Positionierung des Architekturmanagements zur Unterstützung der Politischen Verwaltungsprozesse wurde aus der Sicht eines umfassenden Managements von Verwaltungsgeschäftsarchitekturen angegangen. Dabei stand die Ableitung von Geschäftsprozessen (teilweise aus der Perspektive der Exekutive) im Netzwerk des Policy Cycles im Vordergrund. Davon ausgehend wurden Prozess- und Anwendungsdomänen abgeleitet, was wiederum der Bildung einer domänenbasierten oder modularen E-Government-Architektur der Politischen Verwaltung dient. Die entsprechenden Module oder Domänen können bei Exekutive und Stakeholdern oder je separat zum Einsatz gelangen. Bei der letzten Variante sind entsprechende Interoperabilitätskonzepte und Schnittstellen zu definieren, über welche die integrierte Abwicklung von Prozessen der Politischen Verwaltung möglich wird. Dafür sind auch entsprechende Sicherheitsaspekte für die Informationssicherheit zu konkretisieren. Zu klären ist die Frage, ob die Modulbildung am Policy Cycle und dessen Phasen auszureichen ist, oder ob dies ausgehend von der Ähnlichkeit der Anwendungen erfolgen soll, mit welchen die Politische Verwaltung in ihren Kernbereichen unterstützt wird. Dies ist in einem weiteren Beitrag zu konkre-

tisieren. Weiterer Forschungsbedarf besteht bezüglich der Kopplung und Interoperabilität von und zwischen Modulen, Konkretisierung des Problems der nicht gelösten „Architektureignerschaften“, Validierung des Domänenprototyps, Klärung der Zuständigkeiten etwa für E-Anwendungen im Bereich der Politischen Verwaltung, Konkretisierung von mehrere Funktionalitätsbereiche umfassenden Anwendungen und von Weiterungen des hier gezeigten Domänenmodells. Nicht zuletzt ist auch die Kopplung zwischen Architekturen der Politischen Verwaltung und der Leistungsverwaltung forschungsmäßig zu vertiefen.

### **Literaturverzeichnis**

- [1] Blevins, T.; Harrison, R.; Homan, P.; Josey, A.; Rouse, M.F. (2007): TOGAF Version 8.1.1 Enterprise Edition – A Pocket Guide, The Open Group/Van Haren Publishing, Zaltbommel.
- [2] Everett, S. (2003): The Policy Cycle – Democratic Process or Rational Paradigm Revisited, in: Australian Journal of Public Administration, S. 65 – 70.
- [3] Héritier, A. (1993): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag (PVS Sonderheft 24).
- [4] Howard, C. (2005): The Policy Cycle – A Model of Post-Machiavellian Policy Making? in: Australian Journal of Public Administration, S. 3-13.
- [5] Linder, W. (2005): Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Haupt, Bern.
- [6] OECD (2003): Promise and Problems of E-Democracy – Challenges of Online Citizen Engagement, OECD, London.
- [7] Schmeer, K. (1999): “Stakeholder Analysis Guidelines” in Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform, Abt Associates, Inc., Bethesda, MD.
- [8] Schellong, A. (2008): Citizen Relationship Management - A Study of CRM in Government, Peter Lang Verlag, Frankfurt.
- [9] Serdült, U.; Vögeli, C.; Hirschi, C.; Widmer, T. (2005): APES – Actor-Process-Event Scheme, Zürich, IPZ, Universität Zürich.
- [10] The Open Group (2003): TOGAF 8.1 – Certification for Practitioners, Schulungsunterlagen für TOGAF-Zertifizierung, auf URL: <http://www.opengroup.org/togaf/cert/protected/certuploads/6853.pdf> (Aufruf per 2008-07-18; erstellt per 2004-02-02).
- [11] Van Waarden, F. (1992): Dimensions and types of policy networks, in: European Journal of Political Research 21 (1992) 1-2, S. 29-52.
- [12] Walser, K. (2008): Umriss eines E-Government-Prozess-Referenzmodells, in: eGov-Präsenz (2008) 1, Bern.